

Del Imperio otomano a la Argentina. Recepción de los armenios post-genocidio. ¿Inmigrantes o refugiados?

Nélida Boulgourdjian
Universidad Nacional Tres de Febrero
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
neb787@hotmail.com

Introducción

Superados los profundos conflictos que atravesaron la vida política argentina durante la primera parte del siglo XIX, el país entró en una etapa de cambios económicos y sociales donde la política demográfica ocupó un lugar preferencial y transformador. La promoción de políticas favorables a la inmigración impulsó un clima de esperanza en el progreso indefinido. El poblamiento del extenso territorio se convirtió en una de las mayores preocupaciones de la dirigencia argentina para la cual no bastaba con el crecimiento vegetativo del país. Así, para solucionar el déficit poblacional se desarrolló una política migratoria sostenida mediante una activa propaganda en determinadas ciudades europeas para captar a potenciales migrantes.

La política migratoria de promoción del flujo migratorio fue profundizada con la sanción de la Constitución de 1853 que garantizaba los mismos derechos civiles a nativos y a extranjeros aunque no les otorgaba derechos políticos. Los inmigrantes que fueron llegando estimularon el crecimiento de la población y provocaron una profunda transformación del país. Así, según el Censo de 1869 la población de la Argentina era de 1.830.214 con un 16.6% de extranjeros; en cambio en 1895 ascendió a 3.956.060, con un 25.4% de extranjeros y en 1914, a 7.885.237, con un 30% de extranjeros. Entre 1878 y 1926 llegaron al país cinco millones y medio de inmigrantes, de los cuales un 46% de italianos, un 33%, españoles; un 3.5% franceses y un 3% rusos.¹ Con respecto al grupo que nos ocupa, existen dificultades para detectar el número de armenios llegados a la Argentina, por la ausencia de registros completos y por la cuestión de la asignación de la nacionalidad de los provenientes del Imperio Otomano. Según el Censo de la ciudad de Buenos Aires de 1936 la población armenia instalada en la ciudad representaba el 0.12% de la población total con un total de 3057 personas. No era un número significativo si se lo compara con el resto de los extranjeros, en particular italianos y españoles.

Los millones de inmigrantes que cruzaron el Atlántico lo hacían en términos generales por

¹ F. DEVOTO, "Migraciones europeas a la Argentina," *Ciencia hoy*, vol. 3, n° 15.

aspiraciones de superación económica o social. En tanto que hubo otros que lo hicieron por factores vinculados a la intolerancia y a las persecuciones. Así llegaron los zaristas, los republicanos españoles, los mazzinianos italianos y los armenios del Imperio otomano, como consecuencia de las persecuciones del Estado totalitario turco.

En términos generales, la política migratoria argentina fue bastante amplia en la recepción de estos migrantes. Para la Constitución de 1853 y la ley de inmigración y colonización de 1876 el inmigrante llegaba al país para establecerse, en buques de vela o vapor, de puertos europeos, dedicándose al trabajo de la tierra o la industria. En el siglo XX surgió una nueva figura, la del refugiado que, como sostiene el historiador F. Devoto, “las elites argentinas se negaban a reconocer en su especificidad”.² En la Argentina las nociones de extranjero y de exiliado evolucionaron desde una connotación positiva a otra negativa. Así, la conflictividad social presente en el país desde principios del siglo XX se atribuyó a agitadores profesionales extranjeros y no al descontento por una sociedad que no era tan igualitaria como era presentada por la dirigencia. En ese clima, los exiliados que ingresaron al país fueron responsabilizados por la conflictividad existente.³

En la Argentina, a lo largo del siglo XX la noción de refugiado sufrió una devaluación: “Los refugiados simplemente no existen política, ni jurídica ni administrativamente hasta luego de la Segunda guerra mundial. (...) Casi cualquier persona puede establecer con precisión en la Argentina de qué hablamos cuando hablamos de un inmigrante y aun (aunque en menor medida) de un exiliado. Pocas personas podrían indicar a qué condición se hace referencia cuando se habla de un refugiado.”⁴

La escasa o nula visibilidad de los refugiados de la Primera guerra se hace más evidente en el caso armenio puesto que si bien llegaron con pasaporte Nansen (certificado de identidad que los reconocía como tales) no se ha encontrado ninguna mención en la documentación argentina sobre su condición de refugiados en cambio se los consideró como inmigrantes. A partir de una recorrida por la política migratoria argentina y sus prácticas concretas, el objetivo de este artículo es analizar en qué medida dicha política incidió en el ingreso de los armenios a la Argentina. Nos interrogamos si la misma lo facilitó o si las prácticas administrativas los habilitaron. A partir de algunos casos concretos, un segundo aspecto consistirá en detectar la incidencia de estrategias microsociales de los inmigrantes y sus familiares en el momento de llegar e insertarse en el país. Una tercera cuestión está vinculada con el no reconocimiento del estatus de refugiado - a diferencia de Francia- de los armenios por el Estado argentino.

² F. DEVOTO, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003, p. 35.

³ Para una discusión ampliada del tema, véase F. Devoto, *Historia de la inmigración... op. cit.*, pp. 36-37.

⁴ F. DEVOTO, *Historia de la inmigración ... op. cit.*, pp. 40-41.

1.- La política migratoria argentina: ¿espontánea o controlada?

Cuando se habla de política migratoria, en general se tiende a pensar en el control del flujo migratorio. Sin embargo, un segundo aspecto se vincula con la administración de los migrantes una vez ingresados al país. La perspectiva de análisis que hemos elegido en esta presentación, toma en consideración ambas perspectivas pero pone el énfasis en la segunda.

Desde el Estado, la administración de los inmigrantes ingresados al país es un recurso que utilizan los gobiernos para controlar a los extranjeros. Así, en países como Francia, con una política migratoria controlada, la política de recepción tuvo un fuerte impacto en la vida cotidiana de las personas. El marco jurídico, como lo han demostrado varios autores, incidió en el proceso social, objeto de nuestro interés.⁵

Prevaleció, asimismo, en Francia un modelo basado en el reclutamiento selectivo de la mano de obra (obrero o agrícola), destinado a alimentar los oficios y las actividades rechazadas por los nacionales. Como sostiene Collomp, la masa de inmigrantes, por razones de trabajo, era sometida a un reclutamiento sistemático, colectivo y contractualizado.⁶ Como resultado de ello, el ingreso de los inmigrantes era controlado y limitado a las necesidades de cada momento. En Argentina, en cambio, la inmigración fue menos controlada, probablemente por la percepción positiva de la sociedad argentina hacia la inmigración, en particular, la europea y dedicada a la agricultura. Así, el proceso migratorio fue interpretado en el marco de dos tradiciones presentes en el país: la primera, surgida de la Ilustración, ponía el acento en el rol civilizador del inmigrante agricultor, en el seno de una sociedad organizada alrededor del modelo latifundista; la segunda ponía de relieve el rol modernizador de éste en la nueva sociedad industrial.⁷ Estas dos tradiciones en tensión estimularon y alentaron el proceso migratorio argentino.

1.1.- La recepción de los inmigrantes y el marco jurídico argentino.-

La Argentina, dotada de enormes extensiones de tierra, no contaba con la suficiente mano de obra para cubrir sus necesidades de expansión, por lo tanto puso en marcha tempranamente, desde la primera mitad del siglo XIX, políticas poblacionales. Uno de los primeros instrumentos fue el

⁵ F. DEVOTO: "Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva a largo plazo (1852-1950)" y C. QUIMINAL: "La lente élaboration des politiques publiques en France, des premières vagues migratoires jusqu'aux années soixante" en *Centre de recherches hispaniques*, n° 7, 1999.

⁶ C. COLLOMP, « Regard sur les politiques de l'immigration. Le marché du travail en France et aux Etats-Unis (1880-1930) », *Annales HSS*, septiembre-octubre, 1996, n° 5, p. 1117. Véase también R. SCHOR, *Histoire de l'immigration, de la fin du XIX siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996.

⁷ F. DEVOTO: «Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva a largo plazo (1852-1950)», *Exil et migrations ibériques*, CERIC, n° 7, 1999, pp. 29-30.

decreto del 4 de septiembre de 1812 cuyo objeto era atraer a futuros colonizadores garantizando “a los individuos de todas las naciones y sus familias que quieran establecerse en el territorio argentino, el pleno ejercicio de los derechos del hombre en sociedad.” Así, aún cuando la promoción de la inmigración tenía como objeto poblar el país, también se proponía favorecer el ingreso de una inmigración de trabajo.

Para facilitar el reclutamiento de los extranjeros, Argentina aplicó un plan tendiente a la promoción de la adquisición de tierras, pues la promesa del acceso a las mismas era, sin duda, una motivación poderosa para el desposeído campesino europeo. Sin embargo, desde fines del siglo XIX, las tierras públicas, utilizadas como propaganda estaban bloqueadas por la propagación del latifundio debido a su concesión gratuita a personas vinculadas al poder.⁸

En consecuencia, la política migratoria de recepción no tuvo éxito en la orientación de la población migratoria hacia el interior del país. Según la interpretación de la historiografía tradicional, la falta de tierras hizo que el inmigrante permaneciera en la ciudad o que volviera a su lugar de origen. Sin embargo, otros historiadores han visto ciertos matices en esta interpretación en el sentido de que algunos inmigrantes, llegados sólo por un período limitado, no estaban interesados en convertirse en propietarios de pequeñas extensiones de tierra sino que preferían arrendar campos más grandes para obtener mayores beneficios en un tiempo menor y regresar a su país con mayores ganancias.

Aquéllos que no se quedaron en el campo, regresaron a sus países o se establecieron en Buenos Aires abandonando el campo por la ciudad. Las grandes obras públicas encaradas por el Estado – construcción de puertos, ferrocarriles, líneas de tranvías, pavimentos de las calzadas, cloacas, etc.- ofrecían oportunidades de trabajo a los inmigrantes.

La Argentina basaba su proceso migratorio en la Constitución de 1853 que consagraba la igualdad entre argentinos y extranjeros en lo concerniente a los derechos civiles. Desde entonces, el país alentó una inmigración destinada a la ocupación del territorio nacional. Merced a una política de “puertas abiertas”⁹ garantizó los mismos derechos civiles a argentinos y a extranjeros.

Si la política migratoria argentina de la primera etapa – entre 1853 y 1914- se había caracterizado por ser espontánea y abierta, sobre todo, hacia la inmigración transatlántica, luego de la Primera guerra mundial el Estado argentino se propuso introducir modificaciones a la ley de Inmigración de 1876 por los temores derivados de la actividad anarquista. El avance de las ideas anarquistas desembocó finalmente en la sanción de la Ley de residencia de 1902 que autorizaba al gobierno a expulsar a cualquier extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o

⁸ J. LATZINA, Informe, *Tercer Censo Nacional*, 1914, vol. IV, pp. 514-515.

⁹ D. CELTON, « Plus d'un siècle d'immigration internationale en Argentine », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 11, n° 1, 1995, pp. 148-149.

perturbara el orden público.

Además de las restricciones ideológicas estaba vigente también la cuestión racial puesto que se temía el ingreso de pueblos “exóticos” (armenios, árabes, judíos). Así en 1909, el Departamento de Inmigración mostraba preocupación por la llegada de elementos difíciles de asimilar, provenientes de los Balcanes y del Imperio otomano, entre los cuales se hallaban los armenios.¹⁰

Si el gobierno argentino alentó la inmigración sin restricciones, estimuló el ingreso de agricultores y obreros calificados del noreste europeo más que las regiones “atrasadas” del Mediterráneo y de los Balcanes. A pesar de los prejuicios y temores existentes, los intentos por modificar el marco jurídico que regía la ley de 1876, así como los proyectos para sancionar una nueva ley (1923, 1938 y 1949) con el objeto de controlar la inmigración fracasaron, dada la vigencia de los mitos fundadores de la nación basados en la idea de poblar el país con la inmigración europea.

Por lo tanto, los proyectos orientados al control de la inmigración deben ser analizados en el marco del clima internacional posterior a la Primera guerra mundial en que la mayoría de los estados intervino en la regulación de los movimientos migratorios. Algunos lo hicieron motivados por la xenofobia imperante hacia grupos provenientes de países beligerantes o considerados inasimilables (caso de los Estados Unidos), o mediante una política de regulación de la mano de obra necesaria para la reconstrucción (Francia). Incluso ciertos países europeos firmaron acuerdos bilaterales, como lo hizo Francia con países de emigración como Polonia e Italia.¹¹

El historiador Fernando Devoto sostiene que el gobierno argentino, presionado para modificar la política migratoria, tenía dos alternativas: establecer el sistema de cuotas, inspirado en el de los Estados Unidos, que nunca fue considerado seriamente o aplicar restricciones no por origen nacional sino según las características individuales de los inmigrantes.¹² Finalmente, se optó por esta vía; así, el Reglamento de 1923 de la antigua ley de Inmigración de 1876 incorporó muchas ambigüedades que proveyeron a los funcionarios argentinos de los medios para impedir el desembarco de inmigrantes. El control sanitario particularmente daba plena discrecionalidad a la Dirección de Migraciones para resolver la admisión o rechazo de la persona. Si por este medio dicha repartición controlaba el desembarco, en el puerto de embarque eran los cónsules, mediante el visado de los documentos expedidos por el país de salida (certificados de buena conducta, es decir, policiales o judiciales de ausencia de antecedentes penales por delitos comunes o políticos) quienes efectuaban el primer control.

¹⁰ J. ALSINA, *La inmigración en el primer siglo de la independencia*, Buenos Aires, p. 204.

¹¹ F. DEVOTO, *La llave de cristal: El Estado argentino y la inmigración centroeuropea entre dos posguerras (1919-1949)* (versión dactilográfica), p. 1.

¹² F. DEVOTO, *La llave ...op. cit.*, pp. 2-3.

Devoto agrega que la intervención de dos organismos dependientes de ministerios distintos y con tradiciones diferentes, el Ministerio de Agricultura, del que dependía la Dirección de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, del que dependían los consulados -uno más permisivo y el otro, más elitista-, incidió en las prácticas, a veces arbitrarias, de ingreso.¹³

La vía elegida por la Argentina, la administrativa –de distancia entre marco jurídico y prácticas concretas-, determinó la aplicación de un sistema arbitrario que abrió el camino a la corrupción, pero al mismo tiempo, facilitó el ingreso de inmigrantes que en otros países con políticas más claras y rígidas no hubieran podido hacerlo. La prueba está en que, si bien en los años posteriores a 1923 el movimiento migratorio a Argentina descendió, en algunos casos como el de los armenios, las restricciones no lo afectaron.

La ambigua política migratoria argentina continuó en los años siguientes. El permiso de libre desembarco de 1926 cuyo objeto era controlar el descenso de ciertos grupos (por ejemplo, mujeres que viajaban solas o con niños y menores de edad; personas con documentación incompleta) contribuyó a afianzar la contradicción entre la multiplicidad de normas y las excepciones.¹⁴

A partir de 1930, el gobierno argentino profundizó las prácticas administrativas para el control del ingreso de inmigrantes. Una de las medidas restrictivas fue el visado de certificados de buena conducta, no mendicidad y de buena salud que el inmigrante obtenía mediante un arancel. En 1932 como consecuencia de la depresión de los años '30, el gobierno aplicó otro decreto para frenar la inmigración. Se estableció como requisito indispensable que el inmigrante poseyera un contrato o convenio de trabajo,¹⁵ exigencia que sería eludida con facilidad por parte de aquellos que tenían amigos o parientes ya establecidos.

La vía administrativa entonces, favoreció la posibilidad de eludir las disposiciones reglamentarias mediante los vínculos interpersonales y amplió la brecha entre el cuadro jurídico y las prácticas concretas con el establecimiento de mecanismos arbitrarios y permeables.

Una mirada en los archivos relativos a inmigrantes llegados al puerto de Buenos Aires permite constatar la flexibilidad de ciertos funcionarios de inmigración en el caso de pasajeros con documentación incompleta pero que igualmente eran autorizados a desembarcar.¹⁶ En otras ocasiones, la ambigüedad se originaba en que el pedido de autorización de ingreso se radicaba en el exterior, por la persona interesada; paralelamente, un familiar iniciaba otro trámite en la Dirección General de Inmigración. En un caso era aprobado y en el otro, desaprobado o viceversa.

Otra forma de posibilitar el ingreso de personas no aptas o con documentación insuficiente era

¹³ F. DEVOTO, *La llave ..., op. cit.*, p. 4.

¹⁴ F. DEVOTO, *La llave ..., op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁵ Decreto del 26 de noviembre de 1932. Véase F. DEVOTO, *La llave ..., op. cit.*, p. 10.

¹⁶ Archivo general de la Nación, Secretaría Técnica. Gobierno de Juan D. Perón, ST 547.

mediante la intervención de familiares y de instituciones armenias, como la Iglesia armenia y en particular, su autoridad máxima. Así, las llamadas “estrategias microsociales” de los inmigrantes, en el marco de las asociaciones o de las redes informales actuaban para facilitar su ingreso o su instalación.¹⁷ En ocasiones, familiares o amigos “diseñaban” un contrato de trabajo para facilitar el ingreso de un compatriota o bien declaraban un parentesco más cercano que el que en realidad los ligaba.¹⁸

Del análisis de los archivos disponibles con respecto al ingreso de los inmigrantes armenios se constata la distancia entre prácticas administrativas y marco jurídico, y se observan excepciones y arbitrariedades con respecto a la radicación de personas. El director de Migraciones contaba con asesores confidenciales, pertenecientes a los distintos grupos étnicos que muchas veces intercedían para facilitar el ingreso de sus inmigrantes. En algunos casos, a pesar de que éstos contaban con una documentación deficiente, se autorizaba su ingreso, por edad avanzada, o por contar con recursos propios.¹⁹

Si la política migratoria argentina intensificó el control mediante una reglamentación del flujo, el inmigrante tenía libertad de decidir sobre su trabajo una vez ingresado al país, gozando de los mismos derechos civiles que los ciudadanos. En cambio en Francia existió un mayor control del extranjero, antes del ingreso al país por los acuerdos internacionales existentes o mediante contratos de trabajo, firmados por la patronal con los propios inmigrantes en sus lugares de origen. Una vez instalados en el país y, a partir de la invención del documento de identidad, el control del inmigrante era constante.

En Argentina, en cambio, a pesar de los intentos por controlar la inmigración, los decretos o reglamentos no fueron lo suficientemente restrictivos como para impedir el ingreso. Esto demuestra que persistía la percepción del papel positivo de la inmigración entre los actores políticos e intelectuales. Ministros y parlamentarios seguían citando la repetida frase de Alberdi “gobernar es poblar” y también estaba vigente la preferencia por la inmigración rural. No obstante, las mayores discusiones a lo largo del siglo giraban en torno de las preguntas ¿a quién seleccionar?, ¿es necesario fomentar el ingreso de agricultores?, ¿de latinos y católicos?, ¿hay que aceptar a los refugiados? (estos últimos tuvieron mayor visibilidad recién en la Segunda guerra mundial).

La comparación del marco jurídico de ambos contextos²⁰ permite asimismo percibir la

¹⁷ F. DEVOTO, "El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949), *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 162, julio-septiembre, 2001, p. 281.

¹⁸ Testimonio de Naná Magazian, con motivo del ingreso al país de su hermano en el período previo a la segunda guerra mundial, proveniente de Grecia.

¹⁹ *Ibid*, ST 547, p. 142.

²⁰ F. DEVOTO, « Ideas, políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1850) », *Exil et migrations ibériques*, CERIC, n° 7, 1999, pp. 60. Véase también C. QUIMINAL, « La lente élaboration des politiques publiques en France, des premières vagues migratoires jusqu'aux années soixante », *Exils et migrations*

continuidad de la legislación migratoria de la Constitución de 1853 y la Ley migratoria de 1876 en Argentina hasta los años '20, en tanto que en Francia la legislación fue más dinámica. En este caso se introdujeron diversas modificaciones del marco legal como consecuencia de la presión de las diferentes corporaciones, sobre todo a partir de la crisis económica de los años treinta.

En cambio, en Argentina, el discurso favorable a la inmigración se mantuvo desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Pero lo que distingue la legislación argentina de la francesa es la brecha entre el marco jurídico y la práctica administrativa. Este sistema arbitrario y permeable, paradójicamente facilitó el ingreso de los inmigrantes en Argentina, a diferencia de Francia, con políticas más claras y rigurosas.²¹ La vía de control elegida dejaba a la discreción del Estado la decisión de permitir en cada caso particular, el ingreso de los inmigrantes.

2. 1.- La noción de refugiado

La noción de refugiado se expandió en Europa, luego de la Primera guerra mundial cuando se produjo un fenómeno excepcional, el éxodo de millones de personas que perdieron la protección de sus estados y que buscaron refugio en otros países. Este movimiento de población se produjo en momentos en que los Estados occidentales profundizaban los controles de sus nacionales y de los extranjeros mediante el documento de identidad, del que carecían los apátridas. Con el propósito de proteger a los emigrados de la Unión soviética y a los armenios expulsados del Imperio otomano en 1921, el Alto Comisionado para los Refugiados, en el marco de la Liga de las Naciones instauró el estatus jurídico de refugiado. Posteriormente, se creó un certificado conocido como Pasaporte Nansen con el objeto de permitir el ingreso de estos apátridas en los países que los querían recibir. En Argentina ingresaron refugiados armenios (no tenemos datos sobre el número) que sólo contaban con el Pasaporte Nansen. Sin embargo, desde la perspectiva de este país eran inmigrantes. En general la Argentina se negó a reconocer la figura de refugiado hasta 1951 en que adhirió a la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951) que entró en vigencia recién en 1962. Tal como sostiene Devoto, prefirió considerarlo como un tipo de inmigrantes que se rechaza o se admite por razones ideológicas o humanitarias.

En cambio, la categoría de refugiado era conocida en Francia, pero en razón de la amplitud del fenómeno luego de la consolidación de los Estados-nación y de los conflictos armados de comienzos del siglo XX se impuso una redefinición. A menudo, los términos «exilado» y

ibériques au XXe siècle, CERIC, n° 7, 1999, pp. 61-71.

²¹ J. COSTA-LASCAUX y P. WEIL, *Logiques d'État et immigration*, Paris, Kime, 1992, pp. 73-118, citado por F. DEVOTO, "Ideas, normas y prácticas: las élites y el Estado argentino ante la inmigración europea (1900-1950)", versión dactilografiada, p. 10.

«refugiado» son utilizados indistintamente pero no son sinónimos. Haciendo un repaso por la historiografía francesa sobre el tema, rescatamos la interpretación de la historiadora Janine Ponty, quien sostiene que las de exilado y refugiado son «categorías problemáticas»²² pues cuando se habla de «exilado», se pone el acento en el aspecto político: el individuo emigra porque es perseguido por sus ideas políticas. En cambio, el término refugiado no siempre incluye la actividad política de su portador: el individuo es forzado a emigrar a causa de las discriminaciones de que es víctima en su país de origen. Como han demostrado algunos autores, es difícil distinguir la inmigración política que proviene del exilio de la inmigración económica. G. Dreyfus-Armand y Bruno Groppo sostienen que el exilio es una forma de migración y que exiliados y refugiados políticos son, desde la perspectiva del país receptor inmigrantes. En la medida en que los refugiados tienen necesidad de ganarse la vida en el país receptor, son objetivamente inmigrantes económicos. Finalmente según estos autores, los refugiados son libremente recibidos –como los inmigrantes- en períodos de crecimiento económico, cuando el mercado de trabajo tiene necesidad de mano de obra y, más difícilmente, en momentos de crisis económica y desocupación. Sin embargo, tanto exilados como refugiados tienen en común la imposibilidad de retornar a sus países de origen.²³

¿Quiénes son aquéllos que en el siglo XX se llaman refugiados? Aquéllos que tienen el estatus jurídico de refugiados y son reconocidos como tales por el país receptor (caso francés), o aquéllos que teniendo el pasaporte Nansen, no son reconocidos como refugiados (caso argentino) o aquéllos que sin tener el estatus de refugiado se perciben como tales, como es el caso de los armenios de segunda y tercera generación en la Argentina. Entre la diversidad de acepciones,²⁴ G. Dreyfus-Armand, por ejemplo, pone el acento en la adhesión o no adhesión del Estado receptor al estatus de refugiado más que en la percepción que los refugiados tienen de su situación. «*En un sentido más restringido, refugiado es el que es reconocido como tal (por el país receptor) puesto que llena las condiciones fijadas por las convenciones internacionales concernientes a los refugiados*».²⁵

Recapitulando, la distinción entre inmigrantes y refugiados es clara cuando nos preguntamos sobre las causas de la emigración, económicas y voluntarias en el primer caso, forzadas en el segundo. Sin embargo una vez ingresados en el país las diferencias son más difusas pues tanto el inmigrante como el refugiado compiten con los locales por la obtención de un empleo y requieren la protección jurídica del Estado.

²² J. PONTY, « Réfugiés, exilés, des catégories problématiques », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 9.

²³ G. DREYFUS-ARMAND y B. GROPPPO, « Objectifs de la journée d'études : 'Exils et réfugiés politiques dans la France du XX siècle' », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 7.

²⁴ Véase las definiciones citadas por J. PONTY, « Réfugiés, exilés, des catégories problématiques », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 9.

²⁵ G. DREYFUS-ARMAND, « Objectifs de la journée d'études : Exils et réfugiés ... », *op. cit.*, p. 7.

2.2.- Génesis del status jurídico de refugiado de la Primera guerra.-

El “Pasaporte Nansen”

La categoría de refugiado tomó forma jurídica luego de la Primera Guerra cuando rusos y armenios, abandonados por sus estados, recibieron la ayuda de un organismo internacional, la Sociedad de la Naciones (SDN), que se ocupó de ellos.²⁶ El Alto Comisionado para los refugiados, creado en 1921 bajo la dirección del explorador y activista humanitario noruego Fridtjof Nansen (hasta su muerte en 1930), cumplió la importante misión de ayudar a los apátridas rusos y armenios que por razones políticas no podían regresar a sus países, mediante la asignación de un estatus jurídico que fuera reconocido por los países que estaban dispuestos a recibirlos.²⁷

En la conferencia de Ginebra, Francia y sus delegados firmaron el acuerdo del 30 de junio de 1928 y del 11 de marzo de 1929 sobre el estatus jurídico de refugiado, que abarcaba a rusos y a armenios (adquirió fuerza de ley por un decreto presidencial del 11 de enero de 1930).²⁸ Posteriormente fue reconocido por la Convención de 1933 (beneficio extendido progresivamente a otros grupos) garantizando el principio de no expulsión de un refugiado a su país de origen. Desde entonces se garantizó «un cierto número de derechos de naturaleza económica y social que coloca al refugiado en el mismo plano de igualdad que el nacional. »²⁹

Vinculada a la condición de refugiado, su documentación personal era una cuestión que debía ser resuelta. Desde comienzos del siglo XX las personas necesitaban del documento de identidad para desplazarse de un país a otro, es decir, un pasaporte, expedido por el estado al cual pertenecían.³⁰ Este cambio responde al hecho que la guerra modificó el orden internacional y las formalidades adoptadas por los diferentes países obstaculizaron el desplazamiento en el interior de Europa. El pasaporte pasó a ser un instrumento necesario para la provisión de la nacionalidad a los individuos, pero igualmente fue un medio de control de aquéllos que podrían ser sospechados de peligrosos para la seguridad nacional de los países en guerra. Dado que los apátridas rusos carecían de este documento, el Alto Comisionado creó un certificado que fue aceptado como « pasaporte común » por dieciséis países en la Conferencia de Ginebra de 1922.³¹

²⁶ Eran considerados “stateless”, según la definición de J.H. SIMPSON, *The Refugee Problem. Report of a Survey*, Londres, Oxford University Press, 1939.

²⁷ G. NOIRIEL, *La tyrannie du national ...*, op. cit., pp. 102-103. Véase también Y. BEIGBEDER, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Paris, PUF, 1999, pp. 10-11.

²⁸ *Le Foyer*, 1º de febrero de 1933, p. 1, col. 3-4 y p. 2, col. 1-2.

²⁹ SDN, « Rapport du Comité pour l'assistance internationale aux réfugiés », Ginebra, febrero de 1936, citado por G. Noiriél, *La tyrannie ...*, op. cit., p. 105.

³⁰ C. GOUSSEFF, « Quelle politique d'accueil des réfugiés en France. Le cas des Russes dans les années 20 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 17.

³¹ M. MARRUS, *Les exclus. Les réfugiés européens au XX siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 97.

Los apátridas armenios se hallaban en la misma situación. Así, los miembros de la comunidad armenia de Francia ejercieron presión sobre la *Sociedad de las Naciones* para solicitar un estatus jurídico para los armenios puesto que el gobierno turco les había negado el título de viaje. *Ellos solicitan no ser tratados como parias y desean poseer un estatus civil que les permita dedicarse a sus ocupaciones, desplazarse y de vivir sin estar expuestos a cada paso a dificultades pues algunos tienen documentos de identidad otomanos que no les sirven y otros cuentan con una protección provisoria y otros no poseen ningún acto de estado civil.*³²

Finalmente, « *la Sociedad de las Naciones creó en su favor un título de viaje llamado 'Certificado de identidad para los armenios de Turquía' o Certificado Nansen. Este documento fue expedido a aquellos extranjeros que no pueden procurarse del pasaporte turco.* »³³ El mismo pasó a ser necesario para la tramitación del título de residencia por los extranjeros.

Dado que la documentación de los refugiados armenios preocupaba a Nansen quien tenía poderes consulares definidos por la *Sociedad de las Naciones*, este benefactor estaba en condiciones de hacer recomendaciones y de negociar con los Estados para que los recibieran con el documento que llevaba su nombre. Así, « *Nansen había llegado a la conclusión que la mejor manera de ayudar a los refugiados armenios era la recomendación a los gobierno interesados de que adoptaran un modelo de certificado similar a los establecidos para los refugiados rusos en Ginebra en 1922.* »³⁴

El «pasaporte Nansen» tuvo como objetivo permitir el desplazamiento de los refugiados puesto que reemplazaba las piezas de identidad que les eran negadas por sus países de origen pero también servía para la tramitación de su estadía como extranjeros en los países receptores. Asimismo, los representantes de la Sociedad de las Naciones, establecidos en los principales países donde vivían los refugiados, jugaron un rol muy importante: tenían la función de certificar la legalidad de la documentación personal presentada por ellos. En el caso francés, eran las oficinas de refugiados armenios (Office des Réfugiés Arméniens y Comité Central des Réfugiés Arméniens) que se ocupaban de ello; en el caso argentino, en ausencia de este tipo de asociaciones, la Unión Nacional Armenia y luego, la Iglesia Apostólica Armenia certificaron la documentación.

Por un acuerdo firmado en 1924, treinta y ocho Estados aceptaron reconocer como documento de identidad de los refugiados armenios el « Pasaporte Nansen ». La atribución de dicho documento permitiría a los refugiados tener una existencia jurídica, indispensable en el contexto de las transformaciones que tuvieron lugar en la Primera guerra.

³² Archives Ministère des affaires étrangères (MAE), SDN, n° 1797, Carta del Presidente de la Delegación Nacional Armenia, G. Norandoughian al Presidente de la SDN, París, 2 de agosto de 1923.

³³ Archives Nationales (AN), F/7/16074, Ministerio de Asuntos Extranjeros al Ministerio del Interior, 27 de abril de 1925.

³⁴ Archives Nationales (AN), F/7/16074, Documento de la Secretaría general de la SDN, Ginebra, 10 de junio de 1924.

2.3.- Dos contextos nacionales y la recepción de los refugiados armenios

El Estado francés fue favorable al ingreso de los refugiados armenios pero de manera controlada puesto que: *«recibe y expulsa según las necesidades coyunturales de mano de obra»*.³⁵ El Estado francés fue obligado a prestar su asistencia en numerosas ocasiones, cuando la presencia de estos refugiados no comprometía la seguridad nacional.³⁶ Asimismo, se implicó en la suerte de los apátridas en la conferencia de Ginebra cuando sus delegados firmaron un acuerdo del 30 de junio de 1928 y del 11 de marzo de 1929 concerniente al estatus jurídico de refugiados rusos y armenios, que luego tomó fuerza de ley por el decreto presidencial del 11 de enero de 1930.³⁷ El estatus reconocido por la Convención de 1933 (beneficio progresivamente extendido a otros grupos) aseguraba el principio de no expulsión de un refugiado a su país de origen; *«garantizaba un cierto número de derechos de naturaleza económica y social que colocaba al refugiado sur el mismo pie de igualdad que el nacional.»*³⁸

A pesar del reconocimiento del estatus jurídico de refugiado para los armenios, la problemática de la competencia de los extranjeros con los nacionales en el mercado de trabajo, seguía preocupando a los funcionarios como se observa en una carta del Ministro del Interior a los prefectos:

*«Llamó mi atención los inconvenientes que pueden presentar el mantenimiento del orden público así como la tranquilidad de la población, la formación sobre nuestro territorio de importantes grupos de trabajadores extranjeros que, en diversas localidades, comenzarían a superar las posibilidades de utilización de mano de obra tanto en la agricultura como en la industria. Esta situación debe ser objeto de un estudio profundo con la finalidad de determinar las medidas de orden general que convendría tomar para asegurar la protección de la paz pública y el equilibrio de nuestra economía nacional.»*³⁹

Francia entonces recibió a los refugiados a condición que respetasen estrictamente las leyes francesas.⁴⁰ Si el comportamiento de un extranjero ponía en peligro la seguridad nacional, el

³⁵ C. GOUSSEFF, « Quelle politique d'accueil des réfugiés en France. Le cas des Russes dans les années 20 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octubre-diciembre, 1996, p. 19.

³⁶ *Archives Nationales* (AN), F/7/14823, 30 de abril de 1930.

³⁷ *Le Foyer*, le 1^{er} février 1933, p. 1, col. 3-4 et p. 2, col. 1-2.

³⁸ SDN, « Rapport du Comité pour l'assistance internationale aux réfugiés », Ginebra, febrero de 1936, citado por G. Noiriél, *La tyrannie du national ...*, op. cit., p. 105.

³⁹ *Archives Nationales* (AN), F/7/13518, 26 de febrero de 1925.

⁴⁰ *Archives Nationales* (AN), F/7/13518, 5 de octubre de 1926.

Ministro del Interior (ley del 3 de diciembre de 1849) tenía la atribución de conducirlo a la frontera.⁴¹

La crisis económica de los años 1930 provocó numerosas expulsiones, incluso entre los armenios, que no tenían un Estado que los recibiera. Asimismo, armenios simpatizantes del régimen soviético de la República de Armenia sufrían la desconfianza de los poderes públicos y eran objeto de un control estricto. El primer secretario de la Embajada de la URSS prevenía al Ministro de relaciones exteriores del hecho que ciertos « ex-residentes de la inmigración rusa », que habían aceptado el régimen político de su país, serían pasibles de expulsión.⁴² Hemos dicho más arriba que, además de las razones políticas, los inmigrantes eran expulsados por causa de su competencia en el mercado de trabajo; la prensa comunitaria da testimonio de este tema de manera abundante.

En cambio la Argentina no adhirió a la convención de los refugiados durante la Primera guerra mundial, a pesar de que rusos y armenios cumplieron con las condiciones fijadas por ella. Posteriormente el país adhirió a la « Convención relativa al estatus de los Refugiados », mediante la suscripción de la resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas.⁴³ En un memo del Director de Migraciones explicaba la demora de la Argentina a su adhesión a la convención. Sostenía que la política migratoria argentina se fundaba en principios amplios y humanos y que la admisión del inmigrante estaba condicionada a la capacidad de absorción del país, sin discriminación de nacionalidad ni de su condición de refugiado.⁴⁴

Entonces, la no adhesión de Argentina a la Convención de 1933 que sancionó el estatus jurídico de refugiado se explica por la percepción del carácter positivo de la inmigración siempre vigente y que se tradujo en una política amplia y abierta al ingreso de extranjeros. Si bien la Argentina no adhirió al estatus jurídico de refugiado hasta 1951 no fue indiferente a la radicación de proyectos de establecimiento de los armenios en América del sur. En 1927, por ejemplo, delegaciones de la sección de los Refugiados del Bureau international du travail (BIT) fueron creadas en Buenos Aires y en Río de Janeiro, encargadas de estudiar diversas posibilidades de establecimiento de refugiados en ciertos países de América del sur.⁴⁵ No era el proyecto inicial de Nansen que proponía la emigración de los refugiados armenios hacia la República de Armenia, con la colaboración de sectores acaudalados armenios residentes en América del norte y en Europa. Este proyecto fracasó a causa de problemas financieros y América del Sur (Argentina y Brasil) fue

⁴¹ J. SIMPSON, *The Refugee Problem ... op. cit.*, pp. 252-253.

⁴² *Archives Nationales* (AN), F/7/13436, París, 26 de febrero de 1925.

⁴³ *Senado y Cámara de Diputados de la Nación*, Ley nº 15869. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, nº 8712, Buenos Aires, 2 de octubre de 1961.

⁴⁴ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, AMREC, Refugiados, carta de Pedro Alberto Escudero, Director Nacional de Migraciones al Director interino de Organismos internacionales y de tratados, Fortunato T. Desimone, 18 marzo de 1957.

⁴⁵ *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN nº 1801, p. 164.

percibida como un destino posible.⁴⁶ En cuanto al número de armenios llegados a Argentina bajo el estatus de refugiado, no se dispone de información segura o completa. Se sabe que en 1927, por intermedio del Alto Comisionado para los refugiados arribaron 140 familias armenias (10 obreros se establecieron en Córdoba; 60 agricultores, en la provincia de Misiones), en calidad de refugiados.⁴⁷

En este recorrido pusimos al día la especificidad de las políticas migratorias (controlada y selectiva en el caso francés y espontánea y abierta, en el caso argentino) así como la significación que cada estado atribuyó al estatus jurídico de refugiado. Este factor es fundamental para la definición de la política de recepción de los armenios en cada contexto nacional.

A modo de conclusión

La Argentina propició una política de puertas abiertas particularmente hacia la inmigración europea, basada en una legislación que consagraba la igualdad entre nacionales y extranjeros en cuanto a derechos civiles puesto que predominaba la percepción del carácter civilizador de la inmigración.

Esta investigación centró la mirada en la manera en que fueron considerados los armenios (como refugiados o inmigrantes) por el Estado argentino. Se ha constatado que el país no adhirió al estatus jurídico de refugiado durante la Primera guerra, puesto que la política migratoria se orientó particularmente a poblar el país. La Argentina abrió sus puertas a la inmigración sin distinguir entre refugiados e inmigrantes. Tampoco se crearon como en el caso de Francia los organismos semipúblicos para atender las necesidades de los refugiados como el Office des Réfugiés Arméniens. Eran ciertas asociaciones armenias las que se ocuparon de las necesidades de los migrantes.

Más allá de la percepción que los propios protagonistas tenían de su propia situación, para el Estado argentino, atento a su necesidad de poblar el país cuando los armenios ingresaron, no los consideró como refugiados sino como inmigrantes.

⁴⁶ *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN n° 1801, pp. 112-129.

⁴⁷ *Archives Ministère des affaires étrangères* (MAE), SDN n° 1801, p. 181.

